

Monopolin juuret

Suomen alkoholijärjestelmä on vuosisatojen saatossa kehittynyt kohti monopolia. Kun väkijuomalakia kielto-lain jälkeen kiireesti valmisteltiin, niin monet sen perus-ajatuksista periytyivät ajalta ennen kieltolakia. Kunnalliset monopolit korvattiin vain valtakunnallisella monopoli-lilla.

Toisaalta Suomen kehitys ei ole ollut mitenkään oma-laatuista tai edes omintakeista. Monet viinakulttuurin maat kielsivät kotipolton samoihin aikoihin ja siirtyivät kunnallisten monopolien ja kieltolakien kautta valtakun-nallisiin monopolijärjestelmiin. Suomen alkoholijärjestel-män omalaatuisuutta pyrin hahmottamaan viime Alko-holipoliitikka-lehdessä vertaamalla sitä muiden maiden alkoholijärjestelmiin.

Tässä artikkelissa pyrin poimimaan Suomen historia-sa tapahtumia, jotka mielestäni ovat muokanneet ajatte-lua kohti monopolijärjestelmää. Erityisesti vuoden 1866 jälkeen on selvästi havaittavissa monopolististen piirtei-den lisääntymistä niin Suomessa kuin muissakin tulevais-sa monopolimaissa.

Vuodet 1279—1866

Ensimmäiset anniskelua koskevat määräykset löytyvät vuodelta 1279, jolloin kuningas Mauno Ladonlukko antoi Alsnön säännön, johon Suomen majatalolaitos perustui. Kestikievareita koskeneet säännökset kehittyivät vuosisa-tojen saatossa ja viimeiset kestikievarit lopettivat toimin-tansa niinkin myöhään kuin vuonna 1955. Osa kestikie-varilaitokseen liittyneistä määräyksistä oli alkoholipoliit-tisia ja osa pyrki pelkästään takaamaan palvelujen tar-jonnan.

Ensimmäinen alkoholivero säädettiin 1530-luvulla maahan tuodulle paloviinalle. Tavoite oli pelkästään tu-lojen keräys, myöhemmin rinnalle tuli myös juoppouden vastustaminen. Paloviina tunnettiin jo 1400-luvulla, mut-ta silloin sitä käytettiin muihin inhimillisiin tarkoituksiin kuten ruutiin ja lääkkeisiin.

Oluen valmistus oli osa maa- ja kotitaloutta ja sen mukaisesti maaseudulla vapaata toimintaa aina 1800-luvun lopulle asti. Paloviina ohitti oluen 1600-luvun lop-pupuolella, koska paloviinana ylijäämävilja muutettiin säilyvään muotoon, helposti kuljetettavaksi ja myyntikel-poiseksi. Maaseutuväestö vastusti erityisesti paloviinan polton verottamista ja rajoittamista perustellen näkökoh-tiaan sillä, että paloviinan valmistuksesta saadaa karjal-le rehua. Rehun myynnissä Alko on palannut juurilleen.

Ensimmäinen paloviinan valmistevero säädettiin kau-

pungeissa 1638 ja maaseudulla 1731. Paloviinaveron ja paloviinan polton sekä myynnin rajoitukset olivat pääasi-allisia alkoholipolitiikan välineitä 1800-luvun puoliväliin asti. Eri aikoina sovellettiin mitä erilaisimpia toimenpi-teitä ja niiden luonne oli erilainen kaupungeissa ja maa-seudulla. Toimenpiteet kohdistuivat yleensä tiukimmin maaseutuun; tätä perinnettä väkijuomalaki ansiokkaasti jatkoi. Välillä verotettiin polttoa viljan määrän tai maati-lan koon perusteella, joskus verotettiin kaikkia yli 16-vuotiaita miehiä, raittiitakin. Toimenpiteet erosivat välil-lä sen mukaan, valmistettiin omaan käyttöön vai myy-täväksi. Välillä ei peritty veroa ollenkaan ja välillä vuok-rattiin poltto-oikeuksia. Välillä takavarikoitiin viinapan-nut, välillä rajattiin niiden kokoa tai sitä aikaa, jona sai polttaa jne. Ja joku moittii vielä nyky-Alkoa byrokraatti-seksi!

Ensimmäiset oireet monopolista olivat havaittavissa jo vuosina 1776—1787, jolloin paloviinan polttaminen oli kruunupolttimoiden yksinoikeus. Tähän liittyi valta-kunnallinen kruununkapakoiden verkosto, jonka perin-teitä nyt jatkaa kaksi valtionyhtiötä.

Tislatut juomat ja erityisesti viinit olivat ulkomaista alkuperää, joten korkea hintataso piti niiden kulutuksen kurissa ja yhteiskunnan ylätasoilla. Paloviinahan oli kan-san juomaa. Vaikka näitä juomia tislattiin myöhemmin Suomessakin, niiden valmistusta ei rajoitettu tai vero-tettu.

Vielä nykyäänkin voimassa olevia anniskelumääräyksiä löytyy vuodelta 1829, jolloin kiellettiin väkevien juo-mien myynti jo juopuneelle ihmiselle. Samoin rajoitettiin ”Trahtööri-huoneitten, Krouvien, Kaffee-huoneitten” ym. ruoan ja juomien myyntipaikkojen myyntiaikoja. Lisäksi kiellettiin viinan myynti alaikäisille, palvelusväel-le, sotilaille ja juupoille. Sotilaat, juopot ja alaikäiset löytyvät väkijuomalain ajaltakin. Väkijuomalain alku-vuosina erityisesti työväestölle anniskelua pyrittiin rajoit-tamaan. Maaherrat myönsivät myyntioikeudet ja valvoi-vat myyntiä. Anniskeluhinnoista on määräyksiä jo vuo-delta 1664 majatalojen osalta, ja tällöin maaherra vahvis-ti taksat.

Vuodet 1866—1919

Kotipolttolaki kiellettiin Norjassa vuonna 1845, Ruotsissa 1855 ja Suomessa 1866. Mainen osavaltiossa oli kieltolaki vuonna 1851. Vuonna 1855 oli kieltolaki jo 12 osavaltios-sa Yhdysvalloissa. Kieltolait jäivät lyhytaikaisiksi. Suo-men vuonna 1866 kotipolton kielitäneen lain sisältö hei-jastelee siis hyvin kansainvälistä käytäntöä, joka tiukkeni kaikissa näissä maissa purkautuakseen kieltolakeina 1900-luvun alkupuoliskolla. Näissä kieltolakivaltioissa on tällä hetkellä eriasteisia monopolijärjestelmiä, esimerkik-

si Yhdysvaltojen vapaat nk. lisenssivaltiot muistuttavat anniskelusäänöksiltään enemmän monopolivaltioita kuin vapaita. Suomen esikuvat haettiin lännestä eikä niinkään äiti Venäjältä.

Suomen kehitys on hyvä esimerkki siitä, miten linja tiukkeni päätyäkseen kieltoain kautta monopolijärjestelmään. Seuraava luettelo ei pyri olemaan täydellinen, vaan siihen on poimittu erilaisia toimenpiteitä.

1866

Kotipolton kiellon hyväksymisen ehtona talonpoikaissäätö edellytti, että maalaiskuntiin ei saa ilman kunnan suostumusta perustaa polttimoita tai myydä alkoholia. Alkoholin myynnin osalta määräys on edelleen voimassa. Tuolloin polttimo-oikeuksia vielä vuokrattiin yksityisille. Tislaustehtaiden perustamista ei rajoitettu ja niitä perustettiin runsaasti, kun kotitarvepoltto kiellettiin. Näiden konjakkien ja liköörien kauppa ei edellyttänyt erityistä lupaa. Näin jatkui vuoteen 1892 asti.

1873

Maaseudulla paloviinaa sai anniskella vain majataloissa. Kaupungeissa paloviinan vähittäismyynti- ja anniskelu-oikeuksia sai myöntää tätä tarkoitusta varten perustetuille yleishyödyllisille yhteisöille, jotka edistivät siveyttä ja vastustivat juoppoutta. Esikuva näille kunnallisille yhtiöille saatiin Göteborgista Ruotsista.

1883

Nyt rajoitettiin jo oluenkin vähittäismyyntiä maaseudulla pelkästään panimoista tapahtuvaksi.

1885

Paloviinan anniskelu ja vähittäismyynti kaupungeissa edellytti valtuuston lupaa. Paloviinan vähittäismyynti ja anniskelu annettiin täydelliseksi yksinoikeudeksi edellä mainituille yhteisöille, joiden tuli käyttää voittovarot yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Näillä varoilla pysyi Porin kaupunginorkesteri pystyssä, Heino-laan saatiin sähkövalot ja helsinkiläiset saivat ihastukseksseen Havis Amandan ja Korkeasaaren.

1886

Paloviinan vähittäismyynti maaseudulla kiellettiin.

1888

Paloviinan anniskelu maaseudulla kiellettiin.

1892

Kiellettiin muiden alkoholijuomien paitsi oluen vähittäismyynti ja anniskelu maalaiskunnissa.

Vuosisadan vaihteeseen mennessä alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu oli täysin kielletty maaseudulla oluen vähittäismyyntiä lukuun ottamatta. Kaupungeissa paloviinan anniskelu ja vähittäismyynti oli monopolisoitu kunnallisille yhtiöille. Ruotsissahan kunnalliset monopoliyhtiöt säilyivät vuoteen 1954 asti, jolloin ne yhdistettiin nykyiseksi Systembolagetiksi.

Paloviina alkoi 1800-luvun loppupuolella muodostua ongelmaksi. Raittiusliike ja työväenliike alkoivat pyrkiä kunnallisiin kielloin kohti kielto lakia. Talonpoikaissäätö

kannatti valtakunnallista kielto lakia, pappissäätö kun nallista kielto lakia, aateliset tuotannon ja kaupan rajoit tamista ja porvaristo halusi säilyttää tilanteen ennallaan. Niin silloin kuin nykyäänkin alkoholiasioissa on niin monta mieltä kuin on miestäkin.

Valtakunnallinen kielto laki hyväksyttiin vuosina 1907, 1909, 1911 ja 1914. Ne jäivät kuitenkin vahvistusta vaille, ja vuonna 1917 Venäjän väliaikainen hallitus vahvisti kielto lain, joka tuli voimaan itsenäisessä Suomessa 1. 6. 1919. Itse asiassa kielto laki oli jo voimassa vuonna 1914. Tuolloin liikekannallepanon yhteydessä kiellettiin kaik kien päihdyttäväksi tarkoitettujen alkoholijuomien myynti muualla paitsi I luokan ravintolassa ruokailun yhteydessä. Anniskelukorvaus sai olla 20 % juomien mynnistä kertyneestä bruttotulosta.

Suomen kehitykseen vaikutti varmasti samansuuntaisen ja hieman aikaisempi kehitys ulkomailla. Kun meillä säädettiin kielto laki ensimmäistä kertaa vuonna 1907, oli Yhdysvalloissa kielto laki jo viidessä osavaltiossa ja valta kunnallinen kielto lakihan tuli siellä voimaan 1920.

Suomessa ja Islannissa oli totaalin kielto laki. Ruot sin kielto lain kannattajat hävisivät täpärästi vuonna 1922. Norjassa kielto lain ulkopuolelle jäivät viinit ja niiden kauppaa hoitamaan perustettiin nykyinen alkoholi monopol A.S. Vinmonopolet. Vuoteen 1934 mennessä lähes kaikki nämä kielto lait olivat korvautuneet eriastei silla monopolijärjestelmällä.

Yleensä monopolit ovat keskittyneet pohjoiselle pallon puoliskolle viinakulttuurin maihin. Raittiusliikkeen vaikutus on ollut monissa merkittävä. Monopolijärjestelmä soi hyvän mahdollisuuden rakentaa alkoholijärjestelmä mahdollisimman täydelliseksi, ja tätä edesauttoi venäläisen byrokratian perinne Suomessa.

Monopolin synty

Kielto laki kaatui toistaiseksi ainoassa kansanäänestyksessämme 70,54 %:n vastustukseen. Yksi syy kansanää nestykseen oli se, että asia oli poliitikoille kuuma peruna ja he lykkäsivät vastuun kansalle.

Väkijuomaliike ei voi olla ”tavallista elinkeinoliikettä”, vaan se on pidettävä valtion yksinoikeutena väkijuomalainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi, todetaan vä kijuomalain perusteluissa. Sitä ei voi myöskään perustaa paikallisille monopoliyhtiöille. Valtakunnallisen monopolyhtiön avulla katsottiin saatavan kielto lain synnyttä mä alkoholirikollisuus aisoihin ja alkoholitulot valtion käyttöön. Parhaiten asioiden katsottiin hoituvan yksinoi keutetun yhtiön eikä perustettavan valtionviraston avul la.

Väestön liikkuvuuden lisääntyä ei pidetty tarpeelli sina tiukkoja kunnallisia määräyksiä kuten ennen kielto lakia. Kuitenkin mm. alkoholijuomien anniskelu maaseudulla edellytti kunnallisvaltuustolta kahden kolmasosan enemmistöä. Yleensä yhden kolmasosan vähemmistö löy tyti ja maaseutu säilyi edelleen melkoisen kuivana. Vähit täismyyntihän oli maaseudulla yhä kokonaan kielletty.

Myös monopolin muodostamisessa seurattiin muualta saatua mallia. Suomalaisperäisiä syitä nimenomaan mo nopolin syntyyn oli laman aiheuttama valtiontaloudelli

sesti heikko tilanne. Taistelun alkoholirikollisuutta vastaan katsottiin hoituvan mahdollisimman joustavasti ja tehokkaasti monopolijärjestelmän avulla. Monopolin luonteeseen vaikutti varmasti Venäjän byrokraattinen perintö. Järjestelmän täydellisyyshakuisuutta edisti myös voimakas raittiusliike, joka varmasti noteerasi jokaisen epäonnistumisen.

Sadassa vuodessa Suomen alkoholijärjestelmässä on siirrytty kansalaiseen kohdistuneesta täydellisestä epäluottamuksesta lisääntyvään luottamukseen vähentämällä valvontaa, holhousta ja rajoituksia ja lisäämällä valistusta niin, että jokainen itse voisi päättää alkoholinkäytöstään riittävän alkoholiin liittyvän tiedon pohjalta.

Mielenkiintoinen piirre on alkoholijärjestelmien ja kulutuksen pitkän aikavälin kehityksen samanaikaisuus eri maissa. Syitä tähän ilmiöön voitaneen hakea näiden maiden yhteiskunnallisesta kehityksestä. Selityksiä vuosina 1866—1919 tiukentuneeseen kehitykseen voitaneen etsiä teollisesta vallankumouksesta ja uuden yhteiskuntaluon — tehdastyöväestön — synnystä ja alkoholinkäyttötavoista. Monopolien synty yhdistyi monissa maissa lamaan ja eri valtioiden taloudellisiin vaikeuksiin.

Alkoholipoliittisen ilmapiirin heilahtelut ovat aaltoliikettä. Nopeasta kulutuksen kasvusta saavat raittiusmiehet pontta puheilleen, rauhalliseen kehitykseen taas vetoavat rajoitusten vastustajat. 1960-luvun loppu ja 1970-luvun alku olivat vapaamielistä aikaa. Kulutuksen nousua rajusti koitti 1970-luvun lopulla alkoholipoliittinen takatalvi. 1980-luvun alku oli rauhallisen kehityksen aikaa vapaamman hengen varovaisesti lisääntyessä viime vuosiin asti. Kansainvälisten viitteiden ja joidenkin kotimaisten oireiden perusteella ennustaisin lähitulevaisuudessa lievästi tiukkenevaa ilmapiiriä. Näyttää kuitenkin siltä, että 1970-luvun voimakkaita heittoja äärimmäisyydestä toiseen tuskin on näköpiirissä.

Myös 1960-luvun lopun ja 1970-luvun alun kulutuksen kasvu tapahtui samanaikaisesti monissa maissa, samoin sitä seurannut kulutuksen lasku. Myös alkoholipoliittinen ilmapiiri seurasi taloudellisia heilahteluja. Pitkällä aikavälillä syitä alkoholin kulutuksen heilahduksiin voidaan etsiä mm. taloudellisista suhdanteista. Kun menee hyvin, on rahaa alkoholiin ja mieli korkealla, ja laman kourissa ollaan kovin nihkeitä. Toisaalta taloudellisten suhdanteiden merkitys on vähentynyt 1980-luvulla heilahtelujen loivennuttua.

Lyhyellä aikavälillä taas edellä esitetty yleistys kansainvälisen kehityksen samanaikaisuudesta ei täysin pidä tällä hetkellä paikkaansa. Tai se pitää muualla paikkansa ja Suomi on vain poikkeus, tai me olemme vain jälkijunassa ja kulutus alkaa laskea meilläkin kuten muualla jo tapahtuu.

Myös samanaikaiset yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat alkoholin kulutukseen eri maissa. Mutta sama yhteiskunnallinen ilmiö voi vaikuttaa eri tavalla riippuen yhteiskunnallisesta todellisuudesta. Esimerkiksi kaupungistuminen vähentää kulutusta Ranskassa ja lisää sitä Suomessa; tämä johtuu erilaisesta suhtautumisesta alkoholiin maaseudulla.

Mitä mieltä monopolista nykyään

Suomen alkoholijärjestelmän nykyiset ominaispiirteet tulevat hyvin esiin seuraavista kannanotoista.

Alkon hallintoneuvoston vahvistamien periaatteiden mukaan Alkon perustehtävänä on alkoholijuomien tuotannosta ja kaupasta huolehtiminen. Perustehtävää suorittaessaan Alko pyrkii siihen, että alkoholista aiheutuvat haitat ja vauriot muodostuvat mahdollisimman vähäisiksi. Tämä alkoholipoliittinen pyrkimys on yhtiön toiminnassa hallitseva. Valtionyhtiönä Alko ohjaa, toisaalta yksityistä voitontavoittelua säädellen, toisaalta kansantaloudellisia näkökohtia huomioon ottaen, alkoholista saatavan taloudellisen hyödyn tehokkaasti valtion käyttöön.

Alkon alkoholipoliittinen suunnitteluryhmä taas on todennut, että Suomen alkoholijärjestelmä on osoittanut historian aikana kykynsä sopeutua erilaisiin alkoholipoliittisiin ajattelutapoihin. Alkoholihaittojen kannalta arvioiden järjestelmä on toiminut vähintäänkin tyydyttävästi: maassamme sekä alkoholin kulutus että alkoholihaitat ovat pysyneet alemmalla tasolla kuin teollistuneissa länsimaissa keskimäärin. Alkoholijärjestelmämme jatkuvuuden turvaaminen on tärkeä tehtävä myös tulevaisuudessa muun muassa seuraavista syistä:

— Suomalainen alkoholijärjestelmä on yhteiskunnan valitsema, parlamentaarisesti ohjattu tapa hoitaa alkoholiasioita; eduskunta voi tarvittaessa antaa ohjeita alkoholipoliittikan hoitamisesta.

— Alkoholimonopolille keskitetty laaja päätöksenteko ja päätösten julkisuus antavat erilaisille alkoholikysymyksistä kiinnostuneille intressiryhmille mahdollisuuden vaikuttaa alkoholipoliittisiin päätöksiin painoarvonsa mukaisesti; päätökset perustuvat aina useiden erilaisten näkemysten yhteen sovittamiseen.

— Maamme alkoholijärjestelmä muodostaa kiinteän alkoholikauppaan ja hallintoon liittyvän kokonaisuuden. Koska alkoholiasioita ei ole jaettu eri hallinnon aloille, yhteiskunta voi parhaalla mahdollisella tavalla ohjata koko alkoholikysymykseen liittyviä erilaisia toimintoja nykyisen järjestelmän puitteissa. Sama koskee myös laaja-alaista alkoholijärjestelmään liittyvää tutkimustoimintaa.

— Mikäli alkoholipoliittisessa tilanteessa tapahtuisi 1960- ja 1970-luvun vaihteen kaltaisia muutoksia, näihin häiriöihin voitaisiin nykyisen alkoholijärjestelmän vallitessa puuttua kokonaisvaltaisesti, kaikkia käytettävissä olevia toimenpiteitä koordinoitusti käyttäen.

Alkoholipoliittinen suunnitteluryhmä toteaaakin, että tiedottamisella perustellaan Suomen alkoholijärjestelmää ja Alkon asemaa alkoholijärjestelmän keskeisenä toteuttajana ja osallistutaan alkoholipoliittiseen keskusteluun antamalla sen pohjaksi oikeita tietoja sekä hankitaan hyväksymistä yhtiön toiminnalle yrityksenä ja osoitetaan, että yritystoiminta ei ole ristiriidassa alkoholipoliittisen tehtävän kanssa. Samoin sisäisellä tiedotuksella tulisi hankkia ja ylläpitää henkilöstön hyväksyntää ja tukea yhtiön toiminnalle.

Juhani Hakala